fcm

L'Administration municipale dans un nouveau régime fédéral canadien

---

Deuxième rapport
du groupe d'experts chargé
d'étudier la
réforme constitutionnelle

Fédération canadienne des
municipalités
Ottawa, 1982

L'ADMINISTRATION MUNICIPALE DANS UN NOUVEAU RÉGIME FÉDÉRAL CANADIEN

DEUXIÈME RAPPORT

FÉDÉRATION CANADIENNE DES MUNICIPALITÉS

OTTAWA

GROUPE D'EXPERTS CHARGÉ D'ÉTUDIER LA RÉFORME CONSTITUTIONNELLE

Président: Edward McWhinney, C.R. (Vancouver)

Membres : Yves Bériault (Montréal

Lionel D. Feldman (Toronto)

André Tremblay (Montréal)

JUIN 1982

TABLE DES MATIÈRES

		Page
AVANT-PROPOS	du président de la Fédération canadienne des municipalités	i
PRÉFACE	du président du comité permanent de la F.C.M. sur la réforme constitutionnelle et le partage des recettes fiscales	ii
'NTRODUCTION	du président du groupe d'experts chargé d'étudier la réforme constitutionnelle	1
CHAPITRE 1	Les municipalités et la Phase Deux du processus constitutionnel - par Edward McWhinney	3
CHAPITRE 2	Politiques et pratiques appliquées dans les Maritimes, l'Ontario et les provinces de l'Ouest - par Lionel D. Feldman	9
CHAPITRE 3	Les municipalités et la constitution: le point de vue du Québec - par Yves Bériault et André Tremblay	21
CHAPITRE 4	Commentaires personnels du président - par Edward McWhinney	27
RÉFÉRENCES		31

fcm federation of canadian municipalities
fédération canadienne des municipalités

AVANT-PROPOS

Aux membres de la Fédération canadienne des municipalités et aux délégués au 45ième congrès annuel:

Je suis heureux d'accepter le *deuxième rapport du Groupe d'experts chargé d'étudier la réforme constitutionnelle*, rapport qui constitue un document de travail utile au congrès de 1982.

Dans le premier volume de *L'administration municipale dans un Nouveau régime fédéral Canadien*, qui a été présenté au 43ième congrès annuel tenu à Halifax en juin 1980, les auteurs ont examiné le statut actuel des municipalités au Canada et ont fait ressortir la nécessité pour les administrations municipales de se voir reconnaître dans la Constitution les trois autonomies suivantes: fiscale, législative et institutionnelle.

Le deuxième volume confirme et met à jour les conclusions du premier *rapport* et propose de nouvelles mesures aux municipalités, maintenant que la Constitution du Canada est rapatriée et que le Gouvernement du Canada se prépare avec les provinces à procéder à la prochaine étape du renouvellement de la Constitution.

Pour gouverner efficacement, les autorités locales doivent posséder les ressources financières et les pouvoirs législatifs nécessaires; les deux volumes de *L'administration municipale dans un Nouveau régime fédéral Canadien* fourniront des lignes directrices précieuses pour atteindre cette fin et constitueront une base importante pour la discussion des questions municipales et des relations intergouvernementales.

Mes collègues du Conseil national d'administration et moi-même remercions les membres du Groupe d'experts chargé d'étudier la réforme constitutionnelle ainsi que son président M. Edward McWhinney pour le travail qu'ils ont accompli au nom de la Fédération. Nous désirons exprimer aussi notre gratitude pour leur aide aux membres du Comité permanent de la F.C.M. sur la réforme constitutionnelle et le partage des recettes fiscales, présidé par l'échevin Richard Gilbert, de Toronto (Ontario).

DANIEL BROWNLOW
Maire de la ville de Dartmouth (N.-É.)
Président de la F.C.M.

le 1er avril 1982

1318-112 Kent Street, Ottawa, Ontario K1P 5P2
(613) 237-5221 Telex 053-4451

PRÉFACE

Les municipalités canadiennes ont connu bien peu de succès au cours de la première étape de la confection de notre nouvelle Constitution. Nous sommes encore insérés dans l'article 92(8) de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 (désormais appelé Loi constitutionnelle) comme étant "des institutions municipales" à l'égard desquelles les législatures provinciales "peuvent exclusivement légiférer".

Au cours de la seconde étape de la confection de la constitution, où il sera question des institutions fondamentales et des structures de gouvernement, la F.C.M. aura pour mission de s'assurer que les municipalités échapperont à l'application de l'article 92(8) et que l'on reconnaîtra qu'il y a trois genres essentiels de gouvernement au Canada, tous aussi valides les uns que les autres.

Les férus d'histoire savent bien que les Pères de la Confédération voulaient que les provinces jouent le rôle de grandes villes plutôt que celui de petites nations. Au cours de la seconde étape, une de nos tâches pourra être de respecter la vision que les Pères avaient du Canada, pas tellement en faisant de nos provinces de grandes villes mais en faisant cette fois de nos grandes villes des provinces.

Quelles que soient les modifications que vous désirez apporter à la Constitution, je vous recommande ce rapport. Il vous dira où nous en sommes et quelle distance il nous reste à parcourir.

RICHARD GILBERT
Échevin de la ville de Toronto
Président du comité permanent de
la F.C.M. sur la réforme
constitutionnelle et partage des
recettes fiscales

le 1er avril 1982

INTRODUCTION

Le groupe d'experts sur la réforme constitutionnelle a été institué en janvier 1979 par la Fédération canadienne des municipalités. Ce groupe d'experts, apolitique, devait agir essentiellement comme conseiller technique auprès de la Fédération en vue de l'aider à élaborer sa position constitutionnelle, notamment face aux discussions et négociations fédérales-provinciales d'alors relativement à la mise à jour et au renouveau de la constitution canadienne et du système fédéral dans son ensemble. Le groupe d'experts relevait directement du groupe d'étude sur la réforme constitutionnelle, dont les membres avaient été choisis par le comité de direction de la Fédération parmi les maires, les conseillers municipaux et échevins élus, et la présidence assurée par M. Jack Volrich, à cette époque maire de Vancouver. En mai 1980, la Fédération publiait le Rapport du groupe d'experts - ci-après: le *Premier Rapport*. Celui-ci fut déposé officiellement, avec ses documents de recherche, ses conclusions et ses recommandations, au congrès annuel de la Fédération en juin 1980 à Halifax, où il a fait l'objet d'un débat *in extenso*.

À la fin de 1981, le comité de direction de la Fédération décida de reprendre ses travaux sur l'évolution constitutionnelle au Canada et sur le rôle spécial que les municipalités pourraient être appelées à jouer dans un système fédéral renouvelé qui pourrait être l'aboutissement de la *Phase Deux* du processus de réforme constitutionnelle. En effet, les travaux qui ont déjà eu lieu en vue d'assurer un renouveau constitutionnel, permettent de présager une deuxième phase beaucoup plus détaillée que la première: cette seconde phase abordera, quant à notre système fédéral, les institutions politiques de base, les structures mêmes de notre système de gouvernement, les différents paliers de gouvernement, le partage des pouvoirs et le pouvoir de taxation. C'est du moins ce que le gouvernement fédéral propose au menu de la *Phase Deux* du renouveau constitutionnel. La *Phase Un*, c'est-à-dire le Projet de rapatriement de 1980-81, s'est arrêtée aux questions tel le rapatriement au sens strict de l'A.A.N.B., l'adoption d'une charte des droits et libertés constitutionnellement enchâssée et une nouvelle procédure entièrement canadienne d'amendement constitutionnel pour l'avenir. La *Phase Un* n'est pas allée au-delà de ces questions; elle s'est limitée aux institutions, aux structures, aux pouvoirs gouvernementaux et à la question des différents paliers de gouvernement comme tel. C'est dans ce contexte que le comité de direction de la Fédération a mis sur pied un nouveau comité pour remplacer son groupe d'étude sur la réforme constitutionnelle. Ce nouveau comité permanent sur la réforme constitutionnelle et le partage des recettes fiscales est présidé par l'échevin Richard Gilbert de Toronto et composé des membres suivants: le maire D. Grenier de Shawinigan (Québec), l'échevin J. Oldring de Red Deer (Alberta), et les conseillers municipaux A. Wells de St-John's (Terre-Neuve), et A. Yanofsky de Winnipeg (Manitoba). Pendant ce temps, le groupe d'experts sur la réforme constitutionnelle, dont le mandat initial pris fin avec la présentation du *Premier Rapport* en mai 1980, n'avait pas été dissout, dans l'attente des décisions de la Fédération, suite à ce *Premier Rapport*, et des résultats des négociations fédérales-provinciales en cours.

En novembre 1981, le président du nouveau comité permanent, l'échevin Gilbert, demanda au groupe d'experts de reprendre ses travaux et de préparer une étude à la fois nouvelle et supplémentaire qui incluerait des recommandations relatives à la *Phase Deux* du processus de réforme constitutionnelle. Ce nouveau rapport pourrait servir de base aux discussions portant sur les changements constitutionnels et le rôle futur des municipalités, lors du congrès annuel de la Fédération qui se tiendra en juin 1982 à Ottawa. C'est ainsi que le 21 janvier 1982, le groupe d'experts rencontrait l'échevin Gilbert à Toronto. Le présent rapport est le résultat du mandat confié au groupe d'experts en novembre 1981 et à la réunion de janvier 1982 à Toronto. Il aurait sans doute été possible de simplement réviser le rapport de mai 1980 de façon à y inclure le résultat des nouvelles recherches et recommandations qui s'inscrivent dans le présent contexte constitutionnel et politique. Nous avons plutôt préféré laisser le *Premier Rapport* inchangé et préparer un *Deuxième Rapport*, complet en lui-même. Les deux rapports se complètent cependant l'un l'autre. Les membres du groupe d'experts qui ont préparé le présent rapport demeurent les mêmes que ceux qui ont contribué au *Premier Rapport*, à l'exception de Dale Gibson de Winnipeg qui, pour des raisons professionnelles, n'a pu participer directement aux discussions et recherches ayant abouti à ce Deuxième Rapport.

EDWARD MCWHINNEY
Président
Groupe d'experts chargé
d'étudier la réforme
constitutionnelle

CHAPITRE 1

LES MUNICIPALITÉS ET LA PHASE DEUX DU PROCESSUS CONSTITUTIONNEL

...par Edward McWhinney

Le rapport intitulé *"L'administration municipale dans un Nouveau régime fédéral Canadien"* fut publié officiellement en mai 1980, juste avant la tenue du Référendum québécois sur la Souveraineté-association, le 20 mai de la même année. Ce rapport émanait du groupe d'experts chargé d'étudier la réforme constitutionnelle, institué par la Fédération canadienne des municipalités en janvier 1979, un groupe politiquement neutre, à orientation technique et scientifique. À cette fin, ses membres ne furent pas choisis parmi les membres élus des gouvernements municipaux (à l'exception du maire Brian Smith de Oak Bay en Colombie-Britannique qui a démissionné après avoir été élu à la législature provinciale et être devenu ministre). La liaison entre ce groupe d'experts et les corps politiques principaux de l'administration municipale en ce qui nous concerne ici spécifiquement, le comité de direction de la Fédération canadienne des municipalités, fut assurée par un autre comité, le Groupe d'étude sur la réforme constitutionnelle, dont les membres furent recrutés parmi les maires et les conseillers municipaux élus et la présidence assurée pendant la période pertinente par le maire Jack Volrich de Vancouver. La communication entre le groupe d'experts et le groupe d'étude sur la réforme constitutionnelle fut régulière et soutenue mais le comité a toujours respecté le rôle et le caractère technico-scientifique du groupe d'experts sans jamais essayer de quelque façon que ce soit d'influencer ou de contrôler les conclusions finales et les recommandations, lesquelles étaient sous la seule responsabilité du groupe d'experts.

Un bref rappel chronologique semble essentiel pour mieux comprendre le contexte constitutionnel dans lequel s'inscrivirent les travaux du groupe. Le groupe d'experts fut formé en janvier 1979 avec mandat de présenter son rapport final lors du congrès annuel de la Fédération canadienne des municipalités en juin 1980, à Halifax. Au début de 1979, le Parlement fédéral, élu en 1974, devait clairement être prorogé, le Premier ministre Trudeau ne pouvant pas différer l'élection générale au-delà du 2^{ième} trimestre. En réaction à l'élection du gouvernement séparatiste du Parti québécois en novembre 1976, le Premier ministre Trudeau avait entrepris un vaste programme de révision constitutionnelle dont les grandes lignes apparurent dans le Projet d'amendement constitutionnel présenté au Parlement fédéral en 1978. Ce projet semble davantage avoir été conçu pour stimuler une discussion publique et un débat sur le besoin d'une réforme constitutionnelle ou même comme base de négociation avec les autres politiciens impliqués dans le processus de réforme qu'on espérait engendrer, plutôt que comme un texte de loi finalisé, devant être rapidement adopté par le Parlement. Ce projet fut bientôt l'objet d'une contestation judiciaire relative à ses dispositions touchant la réforme du Sénat; en effet

le gouvernement fédéral avait dû, en réaction aux pressions de l'opposition, en référer à la Cour suprême du Canada pour obtenir une opinion sur la constitutionnalité de la réforme du Sénat. La Cour Suprême a finalement déclaré en décembre 1979 que ces dispositions du projet d'amendement constitutionnel étaient inconstitutionnelles (Référence: *Compétence du Parlement relativement à la Chambre Haute (1980), 1 R.C.S. 54*). Mais, à ce moment là, le débat était devenu purement académique puisque le gouvernement progressiste conservateur de M. Clark avait remplacé celui de M. Trudeau, défait aux élections générales de mai 1979 sans avoir fait adopter le projet d'amendement constitutionnel au cours de son long mandat parlementaire. Alors que le nouveau gouvernement de M. Clark s'engageait à son tour dans la révision constitutionnelle en créant son propre comité, dirigé par le sénateur Tremblay récemment nommé, aucune décision définitive n'a pu être prise avant la double défaite du gouvernement Clark, d'abord sur le budget puis aux élections de février 1980, ces dernières ayant permis le retour au pouvoir d'une nouvelle équipe libérale. Au cours du printemps 1980, toute l'attention politique était retenue par la campagne référendaire au Québec sur la Souveraineté-association. S'ajoutant aux deux forces principales qui s'affrontaient au Québec, celles du gouvernement et de l'opposition, le Premier ministre Trudeau et quatre premier ministres provinciaux sont intervenus directement dans la campagne référendaire québécoise et se sont publiquement engagés à favoriser un changement constitutionnel et un fédéralisme renouvelé si le Québec votait contre la proposition de Souveraineté-association du Parti québécois. Les promesses constitutionnelles du Premier ministre fédéral en faveur d'un fédéralisme renouvelé pourraient sans doute être replacées dans le contexte de son Projet avorté d'amendement constitutionnel de 1978, et d'une approche plus globale et complète de la réforme constitutionnelle. Bien que quatre premiers ministres de provinces anglophones aient été plus vagues et imprécis dans leur programme de réforme constitutionnelle, on peut présumer qu'ils n'envisagaient pas une réforme limitée à la question linguistique relativement à laquelle on ne pouvait s'attendre à une intervention politique provinciale dans l'avenir immédiat, eu égard à l'attitude traditionnelle des provinces qui, sauf le Nouveau-Brunswick, étaient contre l'enchâssement constitutionnel du bilinguisme provincial français-anglais. Donc, au printemps 1980, la situation politique semblait favorable à un programme plus général et plus global de réforme constitutionnelle, couvrant les institutions, les compétences législatives et les relations entre les différents paliers de gouvernement; on pouvait s'attendre à ce que cela inclue la question des municipalités et du gouvernement local. C'est dans ce contexte politique changeant constamment, que le groupe d'experts prépara son rapport entre janvier 1979 et mai 1980. Le groupe d'experts travaillait avec la seule constante qui pouvait lui servir d'hypothèse de travail et qui en fait lui avait déjà été imposée dans le mandat original que lui avait confié le comité de direction de la F.C.M.; il s'agissait de l'idée d'une réforme constitutionnelle globale du fédéralisme canadien de l'avenir, incluant l'administration municipale et les relations entre les trois paliers de gouvernement (fédéral, provincial et municipal). Il était impossible de prévoir, à ce moment là, si la réforme constitutionnelle favoriserait l'extension et le renforcement des pouvoirs fédéraux, impliquant par là même une diminution des pouvoirs constitutionnels des provinces, ou si la réforme favoriserait plutôt les revendications des provinces ou encore si on allait finalement assister à une restructuration complète reflétant des

concepts entièrement nouveaux (dans le contexte canadien) de régionalisme et de redistribution de pouvoirs décisionnels affectant les communautés locales entre le pouvoir central et l'autorité locale. On ne pouvait pas prévoir non plus, à ce moment là, si la stratégie de réforme constitutionnelle adopterait une approche globale ou une méthode plus pragmatique visant à progresser étape par étape. En conséquence, le groupe d'experts décida de faire porter son rapport sur la réforme constitutionnelle et d'y présenter des arguments logiques et valables en faveur de la reconnaissance de l'administration municipale dans une constitution canadienne renouvelée - sur la base d'études empiriques et de l'évaluation comparative des expériences étrangères et canadiennes de l'administration municipale contemporaine mais sans préciser les modalités de sa réalisation dans un système fédéral canadien (pages 129 et 130 du Rapport) et les articles constitutionnels modèles, gouvernements fédéral et provinciaux (pages 163 et 165 du Rapport) envisagent, dans cette optique, une action constitutionnelle complémentaire de la part du fédéral et du provincial. Si le projet de résolution et les articles constitutionnels modèles sont basés sur la prémise d'un fédéralisme coopératif (intergouvernemental), il est clair que d'un point de vue constitutionnel idéal, des changements constitutionnels significatifs envisagés pourraient être effectués, soit uniquement dans la constitution fédérale, soit uniquement dans la constitution provinciale, selon les exigences politiques du moment. Le groupe d'experts a aussi consciencieusement évité toute recommandation reliant la réforme de l'administration municipale à une réforme globale de la constitution ce qui empliquerait que son succès dépendrait de celui de la réforme dans sa totalité.

Dans les faits, depuis la présentation officielle de Rapport du groupe d'experts en mai 1980, les événements politiques ont clarifié ou précisé quelques-unes des implications des choix politiques qui conditionnaient nécessairement la stratégie constitutionnelle ainsi que les principes de droit positif contenus dans ses recommandations. Ces événements politiques peuvent être brièvement résumés ainsi: le Référendum québécois du 20 mai 1980, le rejet de la Souveraineté-association et l'engagement du gouvernement fédéral à favoriser le changement constitutionnel; le choix, comme véhicule de la réforme constitutionnelle, de conférences et de négociations fédérales-provinciales et l'échec, à toutes fins pratiques, de cette méthode en septembre 1980; l'action fédérale unilatérale par une résolution conjointe de la Chambre des communes et du Sénat qui se limitait cependant au rapatriement formel de l'A.A.N.B., à l'adoption pour l'avenir d'une formule d'amendement et à l'adoption d'une Charte des droits enchâssée dans la constitution; un accord de tous les partis pour suspendre l'adoption de la résolution conjointe en attendant la décision des tribunaux sur sa constitutionnalité; la reprise des négociations fédérales-provinciales après la décision de la Cour suprême en septembre 1981, suivie par un accord final sur un ensemble modifié de dispositions de rapatriement (qui était cependant encore limité aux trois sujets déjà mentionnés) et enfin l'adoption finale par le Parlement fédéral de la résolution conjointe révisée et son acheminement en décembre 1981 en Grande-Bretagne pour son adoption formelle.

On peut dire que tout ce qui précède a contribué à résoudre le dilemme entourant le choix d'une stratégie constitutionnelle, notamment quant aux aspects suivants. Tout d'abord, bien que la bataille prolongée sur le rapatriement ait provoqué un important débat politique, d'un point de vue purement légal, il s'agissait d'une approche à la fois sélective et restreinte au changement constitutionnel, parce qu'elle ne touchait directement ni les institutions ni les compétences législatives du système fédéral. Si le succès du processus de rapatriement peut être considéré comme une étape importante de l'évolution du fédéralisme canadien, il ne s'agit cependant que d'une première étape, qui devra être suivie de nouvelles propositions de changement visant cette fois les institutions, les compétences législatives ainsi que les structures de base du gouvernement si l'on veut vraiment renouveler et moderniser le fédéralisme canadien. Le Premier ministre canadien a déclaré que son gouvernement s'engageait à procéder dans une *seconde phase* à des changements constitutionnels. Cela ne se ferait qu'après le rapatriement de l'A.A.N.B. de Grande-Bretagne, par le biais duquel le pays se voit également doté d'une nouvelle charte des droits. Et il peut même y avoir, après cette *seconde phase*, d'autres phases de réforme constitutionnelle, si la seconde n'englobe pas l'ensemble des questions mais est plutôt limitée à certains aspects précis que l'on aura jugés prioritaires sur le plan politique. Ceux qui favorisent l'amélioration du statut constitutionnel de l'administration municipale dans un fédéralisme canadien nouveau ou renouvelé, et qui espèrent que l'on posera très bientôt des gestes à cette fin, doivent en conséquence porter leurs efforts vers l'arène politique principale pour s'assurer qu'il y aura effectivement une seconde phase de réforme constitutionnelle, qu'elle sera faite en temps opportun et qu'elle inclura la question du gouvernement municipal à son ordre du jour.

Ensuite, la méthode et les procédures de réforme constitutionnelle pour l'avenir, une fois que l'ensemble des dispositions de rapatriement seront en vigueur, seront réglementées par le mécanisme révisé d'amendement constitutionnel approuvé par le gouvernement fédéral et neuf des dix premiers ministres provinciaux, comme partie de l'accord politique final adopté le 5 novembre 1981 et subséquemment incorporé dans le projet de rapatriement lui-même. Les points saillants de cet accord intergouvernemental sur la formule d'amendement sont la disparition de la proposition de consultation populaire par référendum en cas d'impasse et la disparition de ce que l'on appelait historiquement le droit de veto du Québec et de l'Ontario sur les projets de changements constitutionnels. À l'avenir, la Constitution du Canada pourra être modifiée, selon l'article 38(1) de la Loi constitutionnelle contenue dans la Résolution de rapatriement:

> a) par des résolutions du Sénat et de la Chambre des communes; et
>
> b) par des résolutions des assemblées législatives d'au moins deux tiers des provinces dont la population confondue représente, selon le recensement général le plus récent à l'époque, au moins 50% de la population de toutes les provinces.

De plus, l'article 38(2) stipule que:

> Une modification faite conformément au paragraphe (1)

> mais dérogatoire à la compétence législative, aux droits de propriété ou à tous autres droits ou privilèges d'une législature ou d'un gouvernement provincial exige une résolution adoptée à la majorité des sénateurs, des députés fédéraux et des députés de chacune des assemblées législatives du nombre requis de provinces.

L'article 38(3) mentionne qu'une modification telle que décrite précédemment (38(2)):

> est sans effet dans une province dont l'assemblée législative a (...) exprimé son désacord par une résolution adoptée à la majorité des députés.

Les articles 42(1)(f) et 45 de la Partie V (Procédure de modification de la Constitution du Canada) de la Loi sur le Canada contenue dans la résolution de rapatriement, sont aussi pertinentes. L'article 42(1)(f) concerne "la création des provinces" et la soumet à la procédure ordinaire d'amendement mentionnée au paragraphe 38(1). L'article 45 stipule que:

> une législature a compétence exclusive pour modifier la constitution de sa province.

ce qui constitue une réaffirmation de la situation juridique qui prévalait avant la résolution de rapatriement.

Selon ces nouvelles procédures d'amendement de la Loi sur le Canada, dorénavant, tout enchâssement constitutionnel général des statuts et pouvoirs constitutionnels (incluant les pouvoirs législatif et fiscal) des municipalités nécessiterait l'adoption d'un amendement constitutionnel par la Chambre des communes et le Sénat, suivie de l'approbation d'au moins sept des provinces réunissant au moins 50% de la population de toutes les provinces (ceci signifierait que soit le Québec soit l'Ontario mais pas nécessairement les deux devra être parmi les sept provinces requises au minimum). De plus, toute province qui voudrait se soustraire à l'application d'un tel enchâssement constitutionnel général du statut ou des pouvoirs de l'administration municipale, pourrait en fait décider de se soustraire à son application sur son territoire par un vote spécial de refus de sa propre législature en démontrant (laquelle démonstration pourrait, cela va de soi, être l'objet d'une révision judiciaire suite à une contestation devant les tribunaux) qu'un tel amendement constitutionnel serait une dérogation "à la compétence législative, aux droits de propriété ou à tous autres droits ou privilèges d'une législature ou d'un gouvernement" de cette province.

D'un autre côté, rien ne peut empêcher une province de légiférer pour amender sa propre constitution provinciale en vue d'y enchâsser les statuts et pouvoirs des municipalités sur son territoire. Un tel enchâssement au niveau provincial serait effectué par une loi ordinaire de la ou des provinces concernées. Le principal défaut d'une telle procédure semble d'ordre politique, en ce que cet enchâssement serait lui-même sujet à amendement ou à abrogation par le même processus que celui qui lui a donné naissance, c'est-à-dire une loi ordinaire de la ou des provinces concernées.

Il n'est pas nécessaire à ce stade-ci de passer en revue les exigences constitutionnelles en vue de l'adoption des propositions spécifiques qui ont été mises de l'avant en vue de changer le statut de l'administration municipale au Canada. On peut cependant noter que le système Ouest-Allemand qui élève certaines grandes municipalités (les grands centres urbains tels que Hambourg, Bremen et Berlin) au rang de provinces ayant leur droit propre, exigerait, si on voulait l'adopter au Canada, l'approbation du Parlement fédéral et d'au moins sept provinces (incluant le Québec ou l'Ontario) avec le droit de toute province dissidente, qui se prétendrait défavorisée par cette mesure, d'exercer son droit de veto contre la proposition (vraisemblablement une province dont le territoire se trouverait amputé par la création de la ou des nouvelles villes-provinces).

Pour toutes ces considérations, il semble que les options politiques, qui s'offrent aux membres de l'administration municipale désireux d'améliorer le statut constitutionnel des municipalités selon les grands principes du Rapport, sont: soit de travailler à l'obtention d'un concensus fédéral-provincial en faveur d'un enchâssement formel du rôle des municipalités dans la constitution canadienne; soit de se contenter de la protection constitutionnelle moindre qui résulterait d'une constitutionnalisation limitée aux constitutions provinciales. Ce qui est clair, cependant, c'est que l'effet des changements politiques de dernière minute à la formule d'amendement constitutionnel de la résolution de rapatriement est d'assurer que tout futur changement constitutionnel fédéral sera négocié dans l'arène intergouvernementale fédérale-provinciale et procédera, s'il procède jamais, d'un consensus intergouvernemental généralisé. En fait, l'obtention d'un tel concensus pourrait s'avérer difficile, requérir bien du temps et bien des efforts et occasionner de longs délais. Sur le plan pratique, avec la nouvelle procédure de modification, la Constitution canadienne sera vraisemblablement plus rigide et moins flexible dans son évolution. Ceci signifie que des changements constitutionnels plus modestes par voie de la seule constitutionnalisation provinciale pourraient souvent se révéler une meilleure approche et, pour cette raison, ses avantages pratiques ne doivent pas être négligés malgré la faiblesse de ses garanties légales. Les possibilités politiques pour les municipalités - compte tenu de l'urbanisation croissante et du rôle prépondérant des cités et des villes et de leurs électeurs dans la politique fédérale et provinciale - de maximiser leur rôle dans la promotion d'un nouveau concensus constitutionnel canadien incluant de nouvelles perspectives pour l'administration municipale et les relations intergouvernementales (aux trois niveaux) ne doivent pas être sous-estimées bien qu'elles dépassent trop le cadre de la présente analyse pour les élaborer davantage.

CHAPITRE 2

POLITIQUES ET PRATIQUE APPLIQUÉES DANS LES MARITIMES, L'ONTARIO ET LES PROVINCES DE L'OUEST

...par Lionel D. Feldman

INTRODUCTION

Le texte initial sur les politiques et pratiques appliquées par les gouvernements des Maritimes, de l'Ontario et les provinces de l'Ouest concernant les municipalités et la constitution, se trouve au chapitre 3 (pages 47-60) de *L'administration municipale dans un Nouveau régime fédéral Canadien*, publié par la Fédération canadienne des municipalités en mai 1980 à Ottawa. Ce qui suit est une mise à jour jusqu'à janvier 1982 des activités pertinentes à notre sujet dans ces mêmes provinces.

La méthode utilisée pour rassembler les données qui suivent ressemble fort à celle employée en 1980. Nous avons interviewé des fonctionnaires des gouvernements provinciaux et des spécialistes universitaires en Ontario, en Colombie-Britannique et en Alberta. Dans ces provinces et dans les Maritimes, nous avons procédé à des interviews téléphoniques avec des membres de diverses associations municipales ainsi qu'avec d'autres universitaires et fonctionnaires. De plus, bon nombre d'informations ont été puisées dans la documentation courante, notamment les discours et commentaires publiés par la presse. Certains de ces renseignements proviennent de source secondaire et il faut alors observer certaines précautions en les utilisant. C'est parfois le cas du discours d'un ministre dont la version originale n'était pas disponible ou encore ne l'était pas dans un délai raisonnable. Il faut alors se fier à une version révisée de ce texte. Comme en 1980, plusieurs personnes interviewées étant des fonctionnaires, nous n'avons pu dans ces cas-là citer nos sources.

À ce jour, un nombre accru de gouvernements provinciaux ont énoncé officiellement leur politique concernant le rôle des municipalités et la constitution. Dans la majorité des cas examinés cependant, on n'a pas formulé de politique précise. Encore une fois, comme en 1980, le fait qu'il n'y ait pas d'énoncé formel ne peut être interprété comme une absence de politique. Ce vacuum rappelle seulement l'opinion que les gouvernements provinciaux ont des municipalités: elles sont considérées comme des gouvernements subalternes.

Les seules provinces dont il sera question sont celles qui ont modifié leur position ou qui en ont adopté une. Au cours de deux dernières années, il y a eu un léger changement de position dans certaines provinces et nous les commenterons.

LA POSITION DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Le discours prononcé en 1981 à Regina à l'occasion du congrès de la F.C.M. par le ministre des Travaux publics du Canada, marque un changement d'attitude notable. On pourrai discuter longuement sur sa réelle signification. Il n'en demeure pas moins que cet exposé est une des rares déclarations importantes d'un membre du Cabinet fédéral portant sur le thème des municipalités et la constitution depuis l'abolition du ministère fédéral des Affaires urbaines.

Le 10 juin 1981, l'honorable Paul Cosgrove déclarait:

> ...en entrant au Cabinet national je n'ai pas cessé de croire, comme je l'ai toujours cru, que les Canadiens, par exemple, sont les mieux servis par la collaboration entre tous les ordres de gouvernement.
>
> Je n'ai pas cessé de croire que le rôle du gouvernement local est méritoire et qu'il devrait avoir une meilleure place dans la Constitution et une meilleure part des ressources fiscales dans l'exécution de ses responsabilités (page 7).

Un peu plus loin dans son texte, le ministre s'adresse directement à la direction de la F.C.M.

> ...selon moi, vous ne devriez pas cesser vos efforts pour avoir voix au chapitre dans le renouvellement du Canada. (...) je puis vous assurer que vous avez un ministre national qui serait enchanté d'une pareille demande. Je suis disposé à appuyer votre point de vue auprès de mes collègues du Cabinet et à en discuter avec mes homologues provinciaux, dès qu'une nouvelle étape des relations gouvernementales débutera, je l'espère, après le rapatriement de la Constitution (page 8 et 9).

Le ministre accorde en conséquence son appui à la position de la Fédération mais cela ne se concrétisera qu'après le rapatriement. Après avoir abordé la question des futures discussions sur les arrangements fiscaux entre Ottawa et les provinces, à l'égard desquels les municipalités sont priées de faire connaître leur position par l'intermédiaire de la Fédération, le ministre a réitéré sa promesse antérieure en disant: "Je suis résolu à soutenir le renforcement du rôle de l'administration locale, tant dans le domaine constitutionnel que dans le domaine fiscal" (page 12). Il faut cependant situer cette déclaration d'une exceptionnelle portée dans son contexte et la soupeser avec attention.

Dans une lettre à l'auteur, datée du 26 août 1981, M. Cosgrove écrit cependant: "Je suis également heureux que le Premier ministre ait réagi favorablement à mes propos", c'est-à-dire au discours prononcé devant

la F.C.M. en 1981. Ce n'est sûrement pas là un élément d'information suffisant pour spéculer sur la position du gouvernement canadien. Cet échange de correspondance renforce cependant l'impression - surtout en Alberta et en Colombie-Britannique - qu'Ottawa traitera directement avec les municipalités, en certains domaines et en certaines circonstances: pour accélérer les procédures, créer un précédent, ou quand cela servira ses intérêts. Les deux gouvernements provinciaux mentionnés, encore plus que celui de l'Ontario, surveillent attentivement toute tentative d'ingérence du fédéral dans ce qui est considéré de compétence strictement provinciale.

Un autre membre du Cabinet fédéral était invité par la F.C.M. en 1981; il s'agit de l'honorable Judy Erola, ministre d'État (Mines), dont le discours du 9 juin 1981, portait exclusivement sur des questions énergétiques. Dans son numéro du 11 juin 1981, dans un article portant sur le discours de M. Cosgrove, le *Globe & Mail* rapporte ces propos de Mme Erola: "Je ne crois pas qu'il soit nécessaire de reconnaître formellement les municipalités...(mais)...la porte n'est pas complètement fermée à cette réalité." Plus loin, le journal cite Mme Erola disant que le Cabinet est divisé "...sur le statut qui devrait être accordé aux gouvernements municipaux" (page 4). Une étude plus attentive de cette déclaration permet de supposer que le ministre a été mal cité. Il est vraisemblable qu'elle ait plutôt dit: "si un statut" et non pas "sur le statut" (what - whether). Depuis 1981, le gouvernement fédéral n'a fait aucune autre déclaration concernant les municipalités et la constitution. Il serait imprudent d'accorder trop d'importance aux énoncés de ces ministres. Néanmoins, étant donné le ton de ces commentaires, le moment choisi et l'auditoire auquel ils s'adressaient, il faut les envisager à tout le moins comme un signe montrant qu'en 1981, peu importe la raison, le gouvernement fédéral était prêt à considérer les arguments des municipalités.

LA POSITION DES PROVINCES EN CE QUI CONCERNE LES MUNICIPALITÉS ET LA CONSTITUTION: DE JUILLET 1980 À JANVIER 1982

AU NOUVEAU-BRUNSWICK

Le Premier ministre Richard Hatfield était l'invité de marque au congrès de l'automne 1980 de l'Association des villes du Nouveau Brunswick. On rapporte qu'il a noté à cette occasion n'avoir jamais vraiment songé à un rôle des municipalités dans la constitution avant de lire le Rapport de mai 1980 de la F.C.M. Après y avoir songé, le Premier ministre déclara que son gouvernement "...croyait fermement que le gouvernement local doit demeurer un gouvernement subordonné à celui de la province". Les municipalités ne doivent pas être ..."un palier de gouvernement au même titre que ceux du fédéral et des provinces". Plus loin, il ajoute: "il n'est pas dans l'intérêt des citoyens que des villes aient la position constitutionnelle et les vastes pouvoirs que certaines personnes et associations ont réclamé pour elles".[1]

Il semble que M. Hatfield ait mal interprété la conclusion du Rapport de 1980 de la F.C.M. L'article modèle parlait effectivement des municipalités en tant que "troisième palier de gouvernement" (page 165) mais il ne s'agissait pas d'un palier comparable aux deux autres. Malgré tout, il n'en demeure pas moins que le gouvernement du Nouveau-Brunswick a formellement et publiquement énoncé une politique. En ce qui concerne

l'Association, il n'existe pas d'information permettant de savoir si elle a adopté une résolution à ce sujet.

L'ONTARIO

La position de l'Ontario a toujours été complexe et elle le demeure. Le gouvernement ontarien a reformulé la même opinion sous un éclairage différent mais ne l'a pas modifiée substantiellement. Il sera d'abord question de la position de la principale association municipale de l'Ontario et ensuite de celle du gouvernement.

La résolution qui suit fut adoptée au congrès annuel de l'Association of Municipalities of Ontario (AMO), en août 1981. Bien que la résolution provienne d'un comité de l'AMO, le personnel de l'Association n'avait préparé aucun document officiel sur sa position concernant cette résolution. De plus, un comité de l'AMO qui se réunit de temps à autre a suivi les activités dans ce domaine.

La formulation de la résolution de 1981 est similaire à celle qui apparaît dans le Rapport de 1980 de la F.C.M. Il est résolu que les principes suivants devraient s'appliquer à la position et au statut des municipalités dans tout système fédéral canadien nouveau ou "renouvelé":

1. La Constitution du Canada devrait reconnaître expressément les gouvernements locaux et les protéger dans le cadre du système général de gouvernement fédéral constitutionnel établi ci-dessous.

2. Aux termes du système constitutionnel fédéral, il est reconnu que les administrations locales devraient relever de la compétence provinciale, sauf en ce qui concerne leurs pouvoirs propres et reconnus comme tels dans la constitution.

3. Dans le système constitutionnel fédéral, les constitutions des provinces devraient reconnaître et protéger expressément l'autonomie des administrations locales en ce qui concerne les domaines suivants:

a) *Autonomie en matière d'arrêtés et règlements*

À cette fin, chaque municipalité devrait être dotée de pouvoirs autonomes en matière d'établissement d'arrêtés et règlements dans des domaines définis, qui ne devraient pas être supprimés ou modifiés par les gouvernements provinciaux sauf par les processus et procédures juridiques ordinaires applicables à l'amendement des constitutions provinciales.

b) *Autonomie fiscale*

Chaque municipalité devrait avoir accès aux ressources financières nécessaires à l'exécution de ses responsabilités gouvernementales,

et, à cette fin et sans restreindre ce qui précède, devrait avoir le pouvoir de lever des impôts et des taxes sur la propriété immobilière, les permis, les spectacles et la location; et, d'appliquer un impôt sur le revenu sous réserve d'accords provinciaux-municipaux appropriés en matière de partage des impôts.

c) *Autonomie institutionnelle*

Conformément aux principes généraux de la démocratie constitutionnelle établis dans la Constitution du Canada, ainsi que dans la constitution provinciale pertinente, chaque municipalité devrait avoir le pouvoir de déterminer et de réviser sa charte.

La principale différence entre cette résolution et les articles modèles de la F.C.M. porte sur le fait qu'ici, on supprime toute mention des municipalités en tant que "troisième palier de gouvernement". Dans une résolution adoptée antérieurement, concernant le rapatriement de l'A.A.N.B., l'article suivant apparaît cependant:

5. On devrait considérer la possibilité d'inclure dans une nouvelle constitution une définition du rôle et des responsabilités des gouvernements municipaux au Canada.

L'absence de référence aux municipalités en tant que troisième palier de gouvernement tient vraisemblablement à la composition de l'AMO. L'Association comprend divers types de municipalités. Plusieurs municipalités de type rural et agricole ont un point de vue tout à fait différent de celui des centres urbains lorsqu'il est question de leur position vis-à-vis des provinces. Etant donné que le comité de l'AMO sur la constitution est plus représentatif au point de vue urbain, il est permis de supposer que la formulation de la résolution s'est faite de façon à éviter, pour l'instant, une confrontation inutile avec les autres membres.

A la différence de 1980, la position de l'Ontario, en ce qui a trait aux municipalités et à la constitution, ne peut plus être cernée par une étude attentive des activités du gouvernement relatives aux questions de relations entre les différents paliers de gouvernement. Bien qu'il n'y ait sans doute pas eu de grand changement durant cette période, tant le contexte des discours que l'orateur lui-même, méritent qu'on s'y arrête.

On rapporte, dans un curieux renversement d'ordre et de rôle, que le ministre de l'Habitation et des Affaires municipales aurait déclaré être d'accord avec le sous-ministre des Affaires intergouvernementales en ce qui concerne la politique officielle du gouvernement de l'Ontario sur les municipalités et la constitution.[2]

De plus, le ministre déclare: "nous n'avons pas l'intention d'insister pour que les municipalités soient reconnues comme un égal ou que

leur statut diffère de quelque façon de ce qu'il est présentement". La déclaration du sous-ministre des Affaires intergouvernementales à laquelle il est fait référence est extraite d'un discours prononcé lors du congrès de mai 1981 de l'Organisation ontarienne des petites municipalités urbaines. Ce discours a été repris dans *Municipal World*.[3]

Nous reprenons ici les mots mêmes du discours du sous-ministre. C'est essentiellement la position conventionnelle de l'Ontario. Il n'y a pas d'intérêt commun aux municipalités de toutes les provinces. La constitution devrait cerner de façon adéquate le rôle des provinces et du gouvernement fédéral. Dans chaque province, la relation entre le provincial et le municipal devrait peut-être être développée "...dans un cadre plus formel..." dans le but de "...possiblement permettre la constitutionnalisation de certains aspects de cette question". Un tel cadre cependant "...devrait prendre en considération les différents besoins et capacités des différents types de municipalités".

Il tempère alors cette timide reconnaissance des municipalités dans la relation provinciale-municipale en disant: "Un tel cadre devrait tenir compte des différents besoins et capacités des différents types de municipalités mais je crois que nous devrions tous y gagner en ayant un cadre plus précis que celui qui existe actuellement".

Même si le discours fait directement référence au Rapport de 1980 de la F.C.M., l'utilité de ce dernier est dépréciée:

> Le simple fait de mentionner dans une constitution que les municipalités ont le droit de lever des taxes sur la propriété immobilière ou de réglementer les activités locales ne changera pas la réalité actuelle et.... Je ne pense pas qu'on puisse s'attendre à ce que la F.C.M. occupe un douzième siège à la table des débats constitutionnels au cours des prochaines années.

Cette attribution d'une place que la F.C.M. n'avait pas réclamée apparaît comme une diversion inutile. Son mérite cependant est de renforcer la position des municipalités pour l'avenir dans le contexte limité des relations provinciales-municipales. Le sous-ministre ajoute plus loin:

> Une fois la constitution rapatriée, d'autres discussions porteront sur divers sujets touchant le partage des pouvoirs. Je ne peux entrevoir l'éventualité de discussions provinciales-municipales approfondies sur des aspects du partage de pouvoirs dont un élément essentiel relève des municipalités. Je souhaite que les discussions provinciales-municipales se poursuivent de façon à tenir les municipalités au courant des développements constitutionnels et à s'assurer qu'elles pourront se faire entendre quand elles sont directement concernées.

Bien que ceci change peu de chose à la position traditionnelle de l'Ontario, il s'agit quand même d'un changement ténu. Ce que tout cela paraît suggérer c'est une reconnaissance du droit des municipalités à d'abord exposer leur point de vue à la province sur les questions importantes qui pourront les affecter. Ce qui est affirmé avec clarté et fermeté c'est qu'il s'agira de discussions bilatérales entre l'Ontario et ses municipalités. Il n'est fait aucune allusion à la possibilité que les municipalités puissent jouer un rôle dans les négociations entre Ottawa et les provinces sur les questions affectant directement des municipalités. Cependant, on reconnaît un rôle d'observateur aux représentants municipaux.

Le texte précis de ce discours, et en particulier son début, est différent du texte publié dans une revue. M. Stevenson affirme que s'il avait prononcé son allocution en 1980 plutôt qu'en 1981, il aurait été "plus confiant" en la possibilité qu'on s'attarde plus sérieusement au rôle des municipalités dans la constitution. Ceci parce qu'il percevait, suite au référendum québécois, un désir "de s'atteler à la tâche d'examiner tous les points à l'ordre du jour du renouveau constitutionnel". En 1980, selon lui, il y avait au moins une sérieuse possibilité que l'on accepte d'explorer "la possibilité d'une référence directe aux municipalités dans la constitution". Quand on s'arrête aux événements qui se déroulaient alors, on se doit de conclure que ces vues de M. Stevenson constituent plutôt une rétrospective idéalisée qu'une reconnaissance réaliste des circonstances de l'époque. Il faut évidemment comprendre que ce discours a été prononcé avant les événements dramatiques de novembre 1981. Depuis ce moment, il n'y a pas grand chose qui puisse indiquer que la constitutionnalisation du rôle des municipalités a repris sa place dans les priorités du gouvernement de l'Ontario.

LA SASKATCHEWAN*

Comme le notait le Rapport de 1980, le cas de la Saskatchewan est particulier en ce que le procureur général a clairement énoncé la position de cette province. Aujourd'hui comme alors, la Saskatchewan s'oppose toujours à l'octroi d'un rôle aux municipalités qui aurait pour conséquence leur enchâssement dans la constitution. Le Premier ministre ayant annulé sa participation en tant qu'orateur principal au congrès de la F.C.M. en 1980, c'est M. Romanow qui a pris la parole à sa place. Cette tribune nationale fournit à M. Romanow l'occasion de présenter clairement la position conventionnelle aux dirigeants municipaux canadiens et aussi de renforcer à la fois la position du gouvernement de la Saskatchewan et, par inférence, celle d'autres provinces.

Les deux associations municipales de la Saskatchewan n'ont pas changé leur position respective. La Saskatchewan Association of Rural Municipalities appuie sans réserve la position provinciale. Quant à la Saskatchewan Urban Municipalities Association, elle ne s'est pas encore prononcée sur cette question.

Avant le discours de 1981 de M. Romanow les délégués de la F.C.M. avaient été informés que les municipalités n'auraient droit à aucun

---

* Ce rapport a été rédigé avant le changement de gouvernement en Saskatchewan. Nous ignorons si l'attitude du nouveau gouvernement à l'égard de la reconnaissances des municipalités dans la Constitution sera bien différente de celle de l'ancien gouvernement.

représentant lors de la rencontre annuelle des ministres provinciaux des Affaires municipales. De plus, la demande de la F.C.M. pour que Ottawa crée un nouveau ministère à la suite de l'abolition du ministère d'État aux Affaires urbaines, avait été rejetée. Les provinces affirmaient que la mise sur pied d'un tel ministère ne créerait que confusion et duplication[4]. Bien plus, on rapporte les propos du président d'alors de la F.C.M., à l'effet qu'il était clair que les municipalités avaient été "...mises à l'écart" de la question constitutionnelle[5]. (Le refus du fédéral concernant la mise sur pied d'un ministère qui aurait compétence en matière municipale doit être mise en contraste avec les propos conciliants du ministre canadien des Travaux publics.)

Dans son allocution du 8 juin 1981 devant la F.C.M., le ministre des Affaires intergouvernementales de la Saskatchewan, l'honorable Roy Romanow, traita surtout de l'opinion des provinces de l'Ouest concernant la réforme constitutionnelle. Son discours s'attarda longuement sur les questions énergétiques, la Charte des droits et la formule d'amendement. Ce n'est que dans la partie centrale de son discours que M. Romanow aborda le rôle des municipalités dans la constitution. Après s'être élevé contre l'enchâssement des droits dans la constitution parce que cela revient à des "règles d'application générale", il déclare:

> ...Si je peux m'écarter du sujet un instant, ...enchâsser le statut et le rôle des municipalités dans la constitution pourrait bien provoquer une uniformité indésirable dans un pays composé d'une mosaïque de villes et de villages de types différents. (page 10)

Le ministre reconnaît qu'il n'est "pas d'accord" avec le rapport du groupe d'experts de 1980 ni avec le projet de résolution de 1980 adopté par la F.C.M. Bien plus, il mentionne explicitement son approbation de la position de 1980 de la Saskatchewan Association of Rural Municipalities qui s'est prononcée contre l'enchâssement des droits municipaux. Il cite ainsi une partie de leur mémoire:

> Nous croyons qu'un troisième palier de gouvernement serait non seulement peu pratique mais qu'il rendrait une entente encore plus difficile à obtenir; nous croyons qu'en tant que gouvernement de petites localités ayant avec une faible population rurale, nous serions désavantagés par rapport aux grands centres urbains plus peuplés.

Ce qui est particulièrement intéressant ici, c'est que l'endossement de ce point de vue par la Saskatchewan que les petites municipalités seraient englouties par les grosses, fait écho aux arguments du Premier ministre Hatfield pour refuser aux municipalités une place dans la constitution. Cela reprend aussi implicitement le point de vue de l'Ontario.

Un aspect plus intéressant de ce discours du procureur général de la Saskatchewan réside dans les propos du *Globe & Mail* qui prétend que M. Romanow a parlé en tant que porte-parole officieux des provinces. Il est peu important que ceci soit véridique ou non, mais une chose est certaine: ses commentaires ne pouvaient déplaire à ses collègues provinciaux.

ALBERTA

Il n'y a pas eu de changement à la position de l'Alberta ni de l'Alberta Urban Municipalities Association (AUMA).

La province maintient une position qui, à moins de nécessité absolue résultant de pressions externes ou internes, ne changera pas; ainsi, on n'envisage pas de déclaration politique particulière ni de législation touchant le rôle ou la place des municipalités dans la constitution. Le Department of Federal and Intergovernmental Affairs n'a ni préparé ni examiné de déclaration spécifique concernant la position de l'Alberta. Cela ne signifie cependant, pas que des ministres n'aient pu faire de temps à autre, individuellement, des allusions à ce sujet. Mais la province en tant que telle n'a pas pris de position formelle ou explicite.

En ce qui a trait à la position de l'AUMA, elle n'est pas surprenante. Les villes de Calgary et d'Edmonton, bien qu'elles soient toutes deux membres de l'Association, agissent indépendamment lorsqu'il s'agit de questions les touchant directement. D'ailleurs, Edmonton a depuis un certain temps un bureau spécial qui s'occupe des questions intergouvernementales; de même, Calgary a recours à des spécialistes en ce domaine. Alors que ces villes n'ont ni l'une ni l'autre pris publiquement position sur la question des municipalités et de la constitution jusqu'à un certain point, leurs gestes parlent d'eux-mêmes. Historiquement, ni Calgary ni Edmonton n'ont hésité à transiger directement avec Ottawa, ce qui a souvent obligé la province à affirmer sa position. Il est peu probable que d'autres municipalités de l'AUMA trouvent un terrain d'entente sur cette question.

LA COLOMBIE-BRITANNIQUE

Il n'y a pas de changement à la position de la Colombie-Britannique ni à celle de la Union of British Columbia Municipalities (UBCM). On reconnaît que certains ministères, en particulier ceux de l'Éducation et des Affaires municipales, ont développé des relations de travail avec Ottawa et relativement aux relations d'Ottawa avec les gouvernements locaux. Globalement, la politique du gouvernement de la Colombie-Britannique est en totale harmonie avec celle de la Saskatchewan. Il ressort clairement que l'on aborde cette question de la même façon qu'en Alberta.

Le souci et l'intérêt des municipalités urbaines, notamment Vancouver et New Westminster, en ce qui concerne la question constitutionnelle, ont été suffisants pour entraîner l'adoption de résolutions aux congrès annuels de l'UBCM.

La résolution de 1980, qui fut envoyée au Premier ministre et dont le bureau accusa réception, souscrivait au rapatriement, à une charte des droits, à une formule d'amendement et réclamait de plus:

> 5. On devrait considérer d'inclure dans une nouvelle constitution une définition du rôle et des responsabilités des gouvernements municipaux au Canada.

Le congrès annuel de 1981 de la UBCM à Nanaimo a souscrit à une résolution renforcée qui se lit comme suit:

> LES MUNICIPALITÉS ET LA CONSTITUTION
>
> ATTENDU que le gouvernement fédéral se propose de rapatrier la constitution et d'y apporter des modifications;
>
> ET ATTENDU que les gouvernements provinciaux, à juste titre, estiment qu'ils forment l'entité la mieux apte à défendre les revendications des citoyens à l'intérieur de chaque province;
>
> ET ATTENDU que les gouvernements provinciaux imposent actuellement presque toutes les décisions qui se prennent au niveau municipal, par le biais des lois municipales et d'autres lois;
>
> ET ATTENDU qu'une seule loi municipale ne peut palier adéquatement aux besoins variés des différentes municipalités;
>
> ET ATTENDU que l'actuel gouvernement de la Colombie-Britannique revise présentement le British Columbia Municipal Act;
>
> IL EST DONC RÉSOLU que la Union of British Columbia Municipalities porte à l'attention du gouvernement provincial qu'il est temps que les municipalités soient reconnues dans une constitution qui délimiterait les sphères de compétence administrative et fiscale devant relever exclusivement des municipalités.

Par contre, aucun effort n'a été fait par la UBCM pour spécifier davantage ni le degré de compétence administrative, ni la nature des ressources fiscales dont devraient jouir les municipalités. Le fait que cette résolution soit adoptée par le congrès est sans doute une indication montrant que les représentants de la UBCM veulent prendre position. Cela dit, il leur est probablement impossible de s'entendre sur les moyens à prendre pour atteindre cet objectif.

CONCLUSION

On peut donc constater qu'à l'exception de la position formelle du Nouveau-Brunswick et de la déclaration officielle de l'Ontario, il y a peu de changement depuis 1980. Cependant, on se doit de constater que depuis lors, il y a quand même eu de légères modifications aux politiques constitutionnelles.

Le simple fait que la F.C.M. ait maintenu la question des municipalités et de la constitution à son ordre du jour est significatif.

Il y a sur cette question des positions qui s'opposent; cela était bien évident au congrès de Regina de 1981. On aura noté qu'alors, un des porte-parole les plus en vue des provinces sur toute cette question de réforme constitutionnelle a clairement fait savoir que son gouvernement, et implicitement, d'autres gouvernements provinciaux également, rejetaient la notion d'une place constitutionnelle distincte pour les municipalités. Par ailleurs, par le biais de la F.C.M., les municipalités canadiennes continuent de favoriser la reconnaissance du gouvernement municipal dans la constitution. On se souviendra aussi qu'au congrès de 1981, le gouvernement fédéral, assez curieusement, semblait prendre des positions contradictoires par deux de ses ministres. Un de ces ministres sembla se préoccuper de la nécessité d'un rôle spécifique pour les municipalités, tandis que l'autre reprenait la position fédérale traditionnelle, soit un certain septicisme à l'égard de la nécessité et de l'utilité d'un statut constitutionnel particulier aux municipalités. La seule conclusion que l'on puisse tirer avec certitude c'est que le gouvernement fédéral, malgré son refus de réinstaurer un ministère distinct traitant des affaires municipales, n'a quand même pas fermé la porte complètement à la possibilité, pour l'avenir, d'une certaine constitutionnalisation des municipalités.

Le changement subtil qui est apparu dans la position de l'Ontario revêt une certaine importance pour l'avenir, qui apparaît plus clair maintenant que la politique a été formulée. Il ne faudrait pas pour autant conclure qu'il est probable que la position traditionnelle de l'Ontario soit modifiée dans un avenir prochain. Cela indique cependant que l'Ontario s'est quand même penchée sur les implications d'un éventuel changement, ce qui en soi nous paraît significatif. En Saskatchewan, en Alberta et en Colombie-Britannique où, par la UBCM, la question du rôle constitutionnel des municipalités est demeurée d'actualité même si aucune action n'a résulté de la résolution de base des municipalités.

Par ailleurs, l'on ne doit pas perdre de vue qu'au niveau municipal lui-même, certaines municipalités agissant individuellement tentent encore de définir une position personnelle et différente sur cette question. Un seul exemple suffira à illustrer ceci: de 1977 à aujourd'hui, la ville de Windsor a développé sa propre approche aux relations intergouvernementales. Même si cette approche ne s'arrête pas à la réforme constitutionnelle comme telle, elle démontre comment les relations constantes entre les différents paliers de gouvernement peuvent se poursuivre quand l'intérêt et la volonté

président. L'expérience vécue à Windsor démontre aussi que ces relations entre les différents paliers de gouvernement peuvent se poursuivre, en pratique, malgré les positions officielles énoncées par les gouvernements fédéral et provinciaux. Même s'il ne nous semble pas pertinent de détailler les questions discutées à Windsor, l'organisation de ces travaux est intéressante. Depuis 1978, dix réunions tripartites ont eu lieu à Windsor. Cela nous paraît unique, du fait que:

> ...les représentants fédéraux et provinciaux ne participent pas à ces réunions en tant que représentants "des gouvernements" mais simplement à titre de députés au Parlement ou de membres de l'Assemblée législative pour des comtés qui se trouvent en tout ou en partie dans la ville de Windsor... Ainsi ces représentants ne parlent pas au nom du gouvernement; leur rôle est plutôt de fournir aux autorités locales des renseignements plus précis sur l'attitude du gouvernement ainsi que leur propre opinion quant à la réaction que la ville peut s'attendre à avoir à ses demandes.[7]

Par ailleurs, l'organisation de ces réunions et leur déroulement, ainsi que la rédaction des procès-verbaux, relèvent de la ville et notamment du bureau de l'administrateur en chef. Il est possible que la formule utilisée à Windsor constitue un exemple pour d'autres centres urbains, de façon à leur permettre d'accorder plus d'attention à cette question des municipalités et de la constitution.

CHAPITRE 3

L'ADMINISTRATION MUNICIPALE DANS UN NOUVEAU RÉGIME FÉDÉRAL CANADIEN

...par Yves Bériault et André Tremblay

Section 1 - Législation et pratiques municipales

Depuis notre rapport initial, les développements législatifs dans le domaine municipal ont été relativement peu nombreux. Ils ont en tout cas eu à peu près aucun effet sur la question constitutionnelle comme telle. On peut signaler deux lois adoptées par l'Assemblée nationale en 1980. La première concerne la démocratie municipale [1] et la seconde la fiscalité municipale [2]. Cette dernière loi continue la tendance déjà amorcée d'accorder aux municipalités une autonomie financière plus grande.

De plus, en 1981, le projet de loi 33 intitulé *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant les municipalités* a été déposé devant l'Assemblée nationale. Ce projet, s'il est adopté, modifiera diverses lois à portée municipale et notamment le Code municipal et la *Loi des cités et villes*; dans l'ensemble, il s'agit plutôt de modifications d'ordre technique ayant peu de portée sur le dossier que nous considérons. Enfin, en décembre 1981, le gouvernement du Québec déposait devant l'Assemblée nationale le projet de Loi 46 intitulé *Loi modifiant la Loi de la Communauté urbaine de Montréal*, dont une des caractéristiques principales serait de mettre sur un pied d'égalité les deux parties qui composent la communauté urbaine de Montréal soit, d'une part, la ville de Montréal, et, de l'autre, les villes de banlieue. Ce projet accentuerait les pouvoirs du gouvernement provincial à l'égard de la communauté urbaine et, tout en diminuant certains pouvoirs de la ville de Montréal, augmenterait ceux des villes de banlieue à l'intérieur de cette communauté.

Section 2 - Les municipalités et la constitution

Nous devons souligner que, depuis notre premier rapport, le contentieux constitutionnel relatif aux municipalités, notamment devant les tribunaux du Québec, a été plutôt mince. Nous avons vérifié les rapports judiciaires pour les années 1980 et 1981, ainsi que toute la jurisprudence non rapportée de façon officielle mais annotée dans *Jurisprudence Express* pour ces deux mêmes années. Comme nous pourrons le constater, les développements constitutionnels pertinents ont plutôt eu lieu au plan politique.

Il y a cependant eu une décision qui, selon nous, revêt quand même une certaine signification dans le dossier qui nous intéresse. Il

s'agit de la deuxième affaire *Blaikie* [3] relative à la langue de la législation et des tribunaux. On se souviendra que, dans la première affaire *Blaikie*, les demandeurs avaient contesté la validité de certaines dispositions de la Loi 101 et que la Cour suprême du Canada, dans sa décision de 1979 [4], avait décidé que ces dispositions de la Loi 101 étaient *ultra vires* de l'Assemblée nationale du Québec parce que contraires à l'article 133 A.A.N.B. Dans la deuxième affaire *Blaikie*, le Procureur général du Québec, par requête spéciale à la Cour suprême du Canada, demanda à celle-ci de préciser la portée de son jugement antérieur. La Cour a déclaré, entre autres choses, que l'article 133 de l'A.A.N.B. ne s'appliquait pas aux règlements et ordonnances municipaux. En arrivant à cette conclusion, la Cour a spécifiquement réitéré le pouvoir traditionnel des provinces sur les institutions municipales (92(8) A.A.N.B.); la Cour s'exprime ainsi:

> Enfin, les institutions municipales constituent au niveau local un ordre de gouvernement distinct, bien que subordonné, dont l'administration est ordinairement confiée aux maires et membres du conseil élus localement. Leur essor et la multiplication de leurs règlements étaient inhérents à leur nature et, partant, prévisibles. Puisque le par. 92(8) de l'A.A.N.B. donne expressément aux provinces le pouvoir de faire des lois relatives à ces institutions, le mutisme de l'art. 133 à leur égard ne peut vraiment pas être considéré comme un oubli. Ce silence est voulu et il faut en tenir compte si l'on veut respecter l'intention des Pères de la Confédération.
>
> Les règlements municipaux constituent une catégorie distincte et indépendante. Comme nous l'avons vu, ce sont des mesures législatives qui émanent d'un troisième niveau de gouvernement, qui sont manifestement prévues par l'A.A.N.B., et qui ne sont toutefois pas mentionnées à l'art. 133. Le fait qu'elles soient assujetties au contrôle ou à la surveillance du gouvernement par le biais d'une approbation obligatoire ou d'un désaveu possible ne modifie pas leur caractère municipal ni l'intention constitutionnelle de les soustraire à l'application de l'art. 133. [5]

Ainsi, la Cour rappelle le statut constitutionnel subordonné des municipalités et la compétence large, exclusive et historique, des provinces sur les institutions municipales. Même si la Cour suprême parle de "troisième niveau de gouvernement" pour désigner les municipalités, elle indique clairement que leur mode de fonctionnement linguistique tombe sous le coup de cette compétence provinciale et n'est pas assujetti à l'article 133 A.A.N.B.. De tels propos suggèrent que l'amélioration du statut constitutionnel des municipalités continuera vraisemblablement de dépendre des provinces.

Section 3 - Le plan politique

Nous rappelons deux événements d'importance qui se sont produits au Québec depuis notre premier rapport: le référendum du 20 mai 1980 et l'élection provinciale du 13 avril 1981. Le premier événement, de par son résultat, implique, en tout cas vu du Québec, le maintien du fédéralisme canadien et du partage des responsabilités existant sous l'A.A.N.B.. En d'autres termes, le statut constitutionnel des municipalités n'a pas été affecté par cet événement politique depuis notre rapport original.

Le deuxième événement, l'élection provinciale d'avril 1981 signifie le maintien au pouvoir pour un avenir indéterminé d'un parti politique dont le but est de rapatrier au Québec la totalité des pouvoirs législatifs ce qui impliquerait le maintien total de la compétence du Québec sur les municipalités. Ces événements ainsi que l'évolution du dossier relatif à la révision constitutionnelle, dont nous parlerons dans la section suivante, font en sorte que, depuis notre premier rapport, le contexte politique est devenu moins favorable à des modifications de la constitution qui pourraient inclure la révision du statut constitutionnel des municipalités.

Section 4 - La révision constitutionnelle

Depuis notre dernier rapport, les municipalités n'ont pas fait l'objet de discussions spécifiques dans le processus de révision constitutionnelle. Nous avons vérifié la documentation pertinente et nous n'avons rien trouvé qui puisse indiquer que les municipalités aient fait l'objet de souci particulier, au Québec en tout cas, dans tout le dossier de la révision constitutionnelle. Un examen de certains des documents les plus importants ne fait que confirmer ce point. Par exemple, nous avons considéré la proposition de position commune des provinces préparée par la délégation du Québec à l'occasion de la conférence fédérale-provinciale sur la Constitution de septembre 1980 [6]. Ce document, qui identifie les secteurs de consensus entre les différentes provinces canadiennes dans le dossier de la révision constitutionnelle, ne fait aucune référence aux municipalités.

À la suite de l'échec de cette conférence fédérale-provinciale de septembre 1980, le gouvernement fédéral a déposé devant le Parlement, le mois suivant, son projet de rapatriement constitutionnel qui, on le sait, sera vraisemblablement passé par Westminster dans un avenir prochain. Le fait que ce document ne contient rien de spécifique sur le statut des municipalités pourrait être significatif de *statu quo* pour l'avenir. Il nous paraît aussi important de souligner un autre aspect de ce projet de rapatriement: même si ce projet prend la peine d'identifier les intervenants des futures conférences fédérales-provinciales sur la constitution, il ne mentionne pas les municipalités comme participantes possibles [7]. Même si les municipalités ne sont pas spécifiquement mentionnées dans cette loi constitutionnelle de 1981, deux de ses aspects revêtent un intérêt particulier pour les municipalités. D'abord, il faudra préciser le degré d'assujettissement des municipalités à la Charte des droits fondamentaux que l'on retrouve dans cette loi. Le deuxième aspect est celui que soulève l'article

36 relatif à la péréquation et aux inégalités régionales; cet article se lit ainsi:

> 36. (1) Sous réserve des compétences législatives du Parlement et des législatures et de leur droit de les exercer, le Parlement et les législatures, ainsi que les gouvernements fédéral et provinciaux, s'engagent à:
>
> (a) promouvoir l'égalité des chances de tous les Canadiens dans la recherche de leur bien-être;
>
> (b) favoriser le développement économique pour réduire l'inégalité des chances;
>
> (c) fournir à tous les Canadiens, à un niveau de qualité acceptable, les services publics essentiels.
>
> (2) Le Parlement et le gouvernement du Canada prennent l'engagement de principe de faire des paiements de péréquation propres à donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables.

Cette disposition fait voir un engagement constitutionnalisé de la part du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux non seulement à promouvoir l'égalité des chances de tous les Canadiens, mais également à fournir à tous les Canadiens, à un niveau de qualité acceptable, les services publics essentiels. Cela pourrait avoir un impact considérable sur les services fournis aux citiyens canadiens par les municipalités.

Comme on le sait, le gouvernement du Québec s'est opposé fermement à ce projet de refonte constitutionnelle. Deux motions ont été adoptées par l'Assemblée nationale du Québec, l'une en octobre 1981, qui a reçu l'assentiment de tous les partis politiques représentés à l'Assemblée nationale, et l'autre en décembre 1981 [8]. La deuxième motion votée par l'Assemblée nationale déclare que celle-ci "ne peut accepter le projet de rapatriement de la constitution" tel que libellé à moins que le projet de rapatriement, entre autres choses, ne confirme "le droit du Québec de ne pas être assujetti à une modification qui diminuerait ses pouvoirs ou ses droits et de recevoir, le cas échéant, une compensation raisonnable et obligatoire".

De plus, dans le contexte du différend qui, sur cette question, oppose les gouvernements du Québec et d'Ottawa, il nous semble intéressant de référer à l'attitude du gouvernement du Québec, tel que consigné dans le message inaugural du 9 novembre 1981 à l'occasion de l'ouverture de l'Assemblée nationale. [9] Le Premier ministre, Monsieur Lévesque, y affirme: [10]

> Pour en avoir le temps, et pour réévaluer aussi de fond en comble la participation québécoise à tous ces exercices fédéraux-provinciaux et aussi interprovinciaux, le gouvernement a décidé, jusqu'à nouvel ordre de se retirer, à tous les niveaux, de ces réunions le plus souvent inutiles et coûteuses, sauf celles qui seront directement reliées à nos intérêts économiques et financiers.

Ces événements auxquels nous faisons référence nous paraissent confirmer que le Québec continuera à réitérer ses pouvoirs traditionnels relativement aux municipalités, ce sur quoi nous avions insisté dans notre premier rapport; de plus, ils suggèrent que le climat ne semble pas actuellement très propice à une réouverture des discussions bilatérales impliquant le Québec relativement à la révision constitutionnelle en général et aux municipalités et leur statut constitutionnel en particulier.

CHAPITRE 4

COMMENTAIRES PERSONNELS DU PRÉSIDENT

...par Edward McWhinney

Il est encore trop tôt pour prédire l'ampleur et la portée des changements qui résulteront de la *Phase Deux*, quelle qu'elle soit, du processus de renouveau constitutionnel ou le temps qu'il faudra pour la compléter. Cela dépend évidemment de décisions de nature politique, tant au niveau provincial que fédéral, incluant, entre autres, le degré d'importance que les gouvernements accorderont à des changements constitutionnels en relation avec, par exemple, d'autres problèmes communautaires, de nature politique, sociale ou économique.

Une chose cependant demeure certaine: comme question de droit constitutionnel, une fois le projet de rapatriement achevé (la *Phase Un* du processus de renouveau constitutionnel) avec le retour de Londres de l'A.A.N.B., le Premier ministre du Canada se verra légalement obligé de convoquer "dans l'année suivant l'entrée en vigueur ... une conférence constitutionnelle réunissant les premiers ministres provinciaux et lui-même" (Loi constitutionnelle de 1981, article 37(1)). Le texte de loi stipule de plus que seront inscrites à l'ordre du jour de cette conférence constitutionnelle "les questions constitutionnelles qui intéressent directement les peuples autochtones du Canada, notamment la détermination et la définition des droits de ces peuples à inscrire dans la Constitution du Canada." (Ibid. article 37(2)). La loi ne stipulant rien d'autre quant à l'ordre du jour, celui-ci sera sujet aux processus politiques habituels qui, en conséquence, contribueront à déterminer son contenu. Le même article de la Loi constitutionnelle de 1981 ajoute que les "représentants des peuples autochtones" doivent être invités à cette conférence constitutionnelle pour "participer aux travaux" relatifs aux questions les concernant (Ibid. article 37(2); le texte indique également que des représentants des gouvernements du territoire du Yukon et des territoires du Nord-Ouest seront invités à "participer aux travaux" de la conférence constitutionnelle relativement à toute question placée à l'ordre du jour qui, "selon lui (Le Premier ministre du Canada), intéresse directement" ces territoires.

La conclusion semblerait assez évidente: si les municipalités veulent que la question de leur futur statut constitutionnel soit incluse dans la *Phase Deux* du processus de renouveau constitutionnel, elles devraient faire pression sur le Premier ministre du Canada pour que cette question soit formellement placée à l'ordre du jour de la conférence constitutionnelle qui, suivant l'article 37(1), devra être convoquée dans les douze mois suivant l'achèvement du processus de rapatriement.

De plus, si les représentants des municipalités désirent participer eux-mêmes directement aux travaux de la conférence constitutionnelle sur les questions qui les concernent, ils devraient faire des pressions sur le Premier ministre du Canada pour obtenir au moins le même droit de "participer aux travaux" de la conférence constitutionnelle que celui qui est accordé aux peuples autochtones du Canada par l'article 37(2), et aux représentants des gouvernements du territoire du Yukon et des territoires du Nord-Ouest par l'article 37(3).

Pour ce qui est de la nature même de la position constitutionnelle que les municipalités pourraient présenter, non seulement à la conférence constitutionnelle qui, suivant l'article 37(1), doit être convoquée dans l'année de l'achèvement du processus de rapatriement, mais également de façon plus générale au public canadien, il semblerait qu'il n'y ait pas lieu de s'éloigner des grands principes de base déjà élaborés dans le *Premier Rapport*. Ces principes comprendraient la reconnaissance constitutionnelle expresse de l'autonomie du gouvernement municipal dans trois secteurs distincts:

(a) *l'autonomie en matière de législation municipale* - il s'agit ici de circonscrire les domaines de compétence législative qui seront constitutionnellement réservés au gouvernement municipal et qui ne pourront être modifiés par aucun autre palier de gouvernement si ce n'est par une procédure de nature extraordinaire (soit, en des circonstances normales, par la procédure usuelle d'amendement constitutionnel);

(b) *l'autonomie fiscale* - il s'agira ici de faire reconnaître par la nouvelle constitution des pouvoirs financiers et fiscaux qui seront réservés au gouvernement municipal, incluant le pouvoir de taxation directe et le droit de participer aux ententes intergouvernementales relatives au partage des recettes fiscales et à l'allocation de points d'impôt;

(c) *l'autonomie constitutionnelle* - c'est-à-dire le droit pour les municipalités d'adopter puis d'amender elles-mêmes, par la procédure adéquate, leur propre charte sans qu'il y ait nécessité de faire approuver ces mesures par un autre palier de gouvernement.

Ainsi qu'il est indiqué dans le *Premier Rapport*, ces trois autonomies du gouvernement municipal pourraient être spécifiquement enchâssées dans toute nouvelle constitution canadienne ou dans tout fédéralisme canadien renouvelé. Cependant, il serait également opportun que l'objectif d'enchâssement constitutionnel de ces trois autonomies municipales puisse se réaliser aussi bien au niveau de la constitution "fédérale" que des constitutions provinciales. La première approche (soit l'enchâssement dans la constitution "fédérale") offrirait l'avantage de proposer des principes de portée plus générale à l'échelle canadienne. On peut aussi présumer que

cette approche trouverait une application simultanée dans toutes les parties du Canada, à moins évidemment que le gouvernement fédéral, en ayant recours au principe du "nonobstant" de l'article 32 de la Loi constitutionnelle, ne décide de permettre à chaque province de se soustraire à l'application des dispositions de cette nouvelle constitutionnalisation des municipalités ("opting out"). La seconde approche, l'approche "provincialiste", qui consiste à enchâsser les "trois autonomies" dans les constitutions provinciales, serait sans doute politiquement plus acceptable à tout gouvernement provincial attaché aux arguments favorisant les "droits provinciaux", d'autant plus que cette approche pourrait également, le cas échéant, permettre "l'opting out" à ce type d'enchâssement. Le choix de l'une ou l'autre de ces approches serait évidemment une question politique et, par conséquent, ne relèverait ni de la compétence ni du mandat du groupe d'experts. Ce qui serait important, c'est que le statut constitutionnel et les trois autonomies des municipalités soient inscrits dans la constitution canadienne ("fédérale") mais que les modalités exactes de mise en vigueur de ces principes - qu'ils soient inclus dans la constitution *fédéral* ou dans les constitutions *provinciales* - soient finalement déterminées par le jeu des négociations fédérales-provinciales et par toute influence de l'opinion publique (incluant les mémoires qui pourraient être présentés par des membres élus des gouvernements municipaux). Quant à savoir si l'on doit préférer, pour les municipalités, un statut constitutionnel uniforme applicable simultanément à travers tout le pays ou, au contraire, une mosaïque de statuts potentiellement différents qui pourraient résulter, soit de "l'opting out" d'une clause de "nonobstant", soit d'une autre formule similaire, les arguments d'ordre politique favorisant autant l'une que l'autre ces positions sembleraient avoir déjà été suffisamment exprimés dans la discussion constitutionnelle générale relative à l'article 32 de la Loi constitutionnelle et, par conséquent, nous ne croyons pas qu'il soit nécessaire de s'y attarder davantage. Il nous semble suffisant de mentionner que, strictement du point de vue du droit constitutionnel, même si l'uniformité de principe et d'application peut être de rigueur et semble d'ailleurs souhaitable dans un système fédéral pluraliste, la diversité n'a rien d'inhabituel ni d'exceptionnel et, de plusieurs points de vue constitutionnels, peut même être facilement viable dans la mesure où elle n'affecte pas la survie du système fédéral dans son ensemble.

Il nous semble que le choix de l'une ou l'autre de ces options et des différentes modalités constitutionnelles de leur application semblerait relever davantage du domaine politique et, partant, revient à des représentants élus de la population, tels les membres de la Fédération.

Dans l'hypothèse où la Fédération déciderait d'intervenir de façon positive dans la *Phase Deux* du processus de renouveau constitutionnel, il pourrait être utile de mettre sur pied un programme de recherche afin d'aider la Fédération dans cette initiative. Ce programme de recherche empirique devrait s'arrêter prioritairement aux sujets suivants et se terminer avant le congrès annuel de juin 1983 de la F.C.M.:

(a) le processus par lequel les trois paliers de gouvernement participent aux prises de décisions: l'expérience du renouveau urbain dans la ville de Québec au début des années 1970;

(b) le processus par lequel les trois paliers de gouvernement participent aux prises de décisions: les programmes de développement économique et régional actuellement en cours dans la région de Windsor, en Ontario;

(c) les transferts provinciaux de subsides aux municipalités (dans toutes les provinces): comparaison des données empiriques (à partir de 1979, dans le but de mettre à jour et de compléter le *Premier Rapport* sur cette question);

(d) l'article 15 (Droits à l'égalité) de la Charte canadienne des droits et libertés: conséquences pratiques, légales et financières, pour les gouvernements municipaux;

(e) les grandes municipalités (villes) et les petites municipalités: doivent-elles être distinctes quant à leur statut constitutionnel, leurs besoins, leur statut fiscal, leur droit d'imposition et les paiements de transfert.

RÉFÉRENCES

CHAPITRE 2

1. George Betts. "Constitutional issues". Mars 1981 *Municipal World.* Volume 91(3), page 77.

2. Août 1981. *Municipal World,* Volume 91(8), page 216.

3. Juillet 1981. *IBID,* Volume 91(7), page 172-173.

4. Alden Baker. *Globe & Mail,* 8 juin 1981, page 10.

5. *Ibid,* page 10.

6. *Ibid,* page 10.

7. Michael J. Brode. "Tri-Level Meeting - The Windsor Experience". Novembre - Décembre 1981. *URBAN FOCUS,* Volume 10(2).

CHAPITRE 3

1. *Loi modifiant certaines dispositions législatives concernant la démocratie et la rémunération des élus dans les municipalités,* L.Q., chap. 16.

2. *Loi mofifiant certaines dispositions législatives concernant les municipalités,* L.Q. 1980, chap. 34.

3. *Blaikie & Al* c. *le Procureur général du Québec & al.* (1981), 1 R.C.S. 312.

4. *Le Procureur général du Québec* c. *Blaikie,* (1979), 2 R.C.S. 1016.

5. *Blaikie, (1981) 1 R.C.S.,* aux pages 324 et 325.

6. Document: 800-14/085; conférence fédérale-provinciale des Premiers ministres sur la constitution, *Proposition de position commune des provinces,* à l'occasion de la conférence fédérale-provinciale d'Ottawa du 8 au 12 septembre 1980.

7. Article 36 de la Loi constitutionnelle de 1981.

8. *Procès-verbaux de l'Assemblée nationale du Québec,* 3ième Session de la 32ième législature, le mardi 1er décembre 1981.

9. *Message inaugural prononcé par le Premier ministre,* M. René Lévesque, lors de l'ouverture de l'Assemblée nationale du Québec, le lundi 9 novembre 1981.

10. *idem,* page 16.